



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
17/6598

Vår referanse:
201705218-8 008

Sted, Dato
Oslo, 17.01.2018

HØRINGSSVAR - ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGSFORSKRIFTEN SOM FØLGE AV GJENNOMFØRINGEN AV NY PERSONVERNFORORDNING I NORSK RETT

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endringer i utlendingsloven og – forskriften 27.11.2017. Forslaget innebærer at utlendingsregelverket tilpasses ny personopplysningslov som etter planen skal tre i kraft i mai 2018.

Vi beklager at Politidirektoratet har oversittet høringsfristen.

Politidirektoratet har forelagt høringen for underliggende organ. Vi har mottatt høringsuttalelser fra Politiets utlendingsenhet, Kripos og Oslo politidistrikt. Uttalelsene følger vedlagt. For øvrig har Finnmark politidistrikt uttalt at de ikke har noen merknader til forslaget.

1. Ny § 83 a i utlendingsloven: Uttrykkelig hjemmel til å behandle personopplysninger

Departementet foreslår en generell lovhjemmel for å behandle personopplysninger i ny § 83 a. Forslaget har sin bakgrunn i de nye kravene til behandlingsgrunnlag etter den kommende personopplysningsloven, jf. særlig kravet til supplerende rettsgrunnlag i EUs personvernforordning (heretter kalt GDPR) art. 6 nr. 3. I gjeldende utlendingslov følger adgangen til å behandle personopplysninger forutsetningsvis gjennom de oppgaver utlendingsmyndighetene har i henhold til loven. Behandling av personopplysninger må nødvendigvis skje dersom utlendingsmyndighetene skal kunne utføre disse oppgavene.

Politidirektoratet har ingen innvendinger mot forslaget, og slutter seg til departementets vurdering av at dette vil tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for behandlingen av personopplysninger i utlendingsforvaltningen.

Direktoratet har for øvrig merket seg Oslo politidistrikts merknad på s. 2 – 3 i sin uttalelse om de særskilte behandlingsgrunnlagene i lovverket, og ber departementet vurdere innspillet om en mer helhetlig gjennomgang av grunnlagene med tanke på samsvar med GDPRs krav.

2. Ny § 17-7 a i utlendingsforskriften: Angivelse av hvilke formål personopplysningene kan behandles for

Departementet forslår å forskriftsfeste en nærmere angivelse av til hvilke formål behandlingen av personopplysninger kan skje, det vil si i tilknytning til hvilken myndighet eller hvilke oppgaver behandlingen kan skje.

Som det fremgår av ordlyden i bestemmelsen, og departementets redegjørelse i høringsnotatet, er ikke listen ment å være uttømmende.

Vurderingstemaet for om man kan registrere/behandle de enkelte personopplysningene vil være hvorvidt den enkelte opplysningen er *nødvendig* sett hen til det enkelte formålet – altså den enkelte oppgaven/myndighetsutøvelsen. Politidirektoratet legger til grunn at denne nødvendighetsvurderingen må legges på et overordnet og generelt nivå og ikke tolkes isolert for den enkelte sak. Det vises til at det for eksempel i en søknad om asyl vil bli registrert opplysninger om søkerens familierelasjoner, herunder personalia på familiemedlemmer. Dette er opplysninger som ikke alltid vil være nødvendige for å vurdere asylsøknaden, men de kan bidra til å klarlegge søkeres identitet og kan være relevante å se hen til når asylanførslene skal vurderes. Slike opplysninger kan også brukes i kontrolløyemed, herunder kaste lys over søkerens troverdighet. Opplysningen om familiemedlemmer vil også være viktige ved eventuelle søknader om familieinnvandringstillatelse i fremtiden, bl.a. av kontrollhensyn. Vår vurdering er derfor at behandling av disse personopplysningene er helt nødvendige for at utlendingsmyndighetene skal kunne regulere og kontrollere utlendingers innreise, utreise og opphold i Norge i samsvar med norsk innvandringspolitikk og Internasjonale forpliktelser, jf. utlendingsloven § 1. Politidirektoratet legger til grunn at behandling av slik type overskuddsinformasjon i en enkelt sak omfattes av ordlyden i den foreslåtte § 17-7 første ledd, bokstav a) *regulere og kontrollere utlendingers innreise, utreise og opphold i riket* eller i bokstav l) *kontrollere og verifisere opplysninger*.

Departementets forslag til ny § 17-7 a annet ledd, innebærer at det forskriftsfestes at utlendingsmyndighetene kan behandle opplysninger fra tidligere saksbehandling. I tillegg kan det behandles opplysninger innhentet fra forskjellige personer så lenge det er *nær sammenheng* mellom sakene, jf. bestemmelsens annet ledd annet punktum.

Direktoratet ser behovet for å klargjøre reglene rundt viderebehandling av opplysninger til nye formål, og mener den foreslåtte bestemmelsen vil være en tydeliggjøring av adgangen til å benytte allerede innsamlet opplysninger. Direktoratet legger til grunn at denne adgangen ikke er begrenset til konkret saksbehandling etter loven, men også annen myndighetsutøvelse etter loven, jf. redegjørelsen over om det overordnede formålet i utlendingsloven § 1.

Hva gjelder adgangen til behandling etter annet ledd annet punktum, vil Politidirektoratet bemerke at det kan fremstå uklart hva som ligger i vilkåret *nær sammenheng*, herunder om det må være tale om et nært forhold mellom personene. Etter vår oppfatning vil ordlyden *saklig sammenheng* gi bedre uttrykk for det behovet utlendingsmyndighetene har til å behandle opplysninger fra en annens utlendings sak i forbindelse med sin myndighetsutøvelse og oppgaveutførelse etter bestemmelsens første ledd.

3. Ny § 17-7b i utlendingsforskriften: Fastsettelse av behandlingsansvar

Gjeldende utlendingslov/-forskrift har ingen uttrykkelige bestemmelser om hvem som er behandlingsansvarlig, og departementet foreslår derfor en ny forskriftsbestemmelse som skal

fastslå dette. Formålet med bestemmelsen er å tydeliggjøre ansvaret uten at det er ment å skape noen realitetsendring. Forslaget til § 17-7 b første ledd slår fast utgangspunktet om at alle etatene i utlendingsforvaltningen er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger knyttet til oppgavene de er pålagt. Annet ledd i bestemmelsen sier at UDI er behandlingsansvarlig for de sentrale registrene.

Politidirektoratet er enig med departementets utgangspunkt om at den enkelte etat er behandlingsansvarlig for behandlingen av personopplysninger knyttet til de oppgavene som etaten er pålagt. Etter direktoratets vurdering reiser imidlertid den nærmere avgrensningen av de ulike etatenes behandlingsansvar en rekke problemstillinger, og vi mener det derfor er behov for en mer utfyllende beskrivelse og avklaring rundt dette.

Det vises for eksempel til at politiet som utlendingsmyndighet både har vedtakskompetanse og forbereder saker for Utlendingsdirektoratet. Dette er lovpålagte oppgaver hvor politiets saksbehandling skjer i DUF (med kobling til den sentrale utlendingsdatabasen (UDB)). Politiets bruk av UDIs sentrale systemer i denne sammenheng er regulert i databehandleravtale mellom Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet 13.03.2017. Det fremgår av denne avtalens punkt 1.2. at politiet er *datahandler* for Utlendingsdirektoratet i disse sammenhengene. Sett hen til beskrivelsen i høringsnotatet og ordlyden i den foreslåtte § 17-7 første ledd kan det synes som om departementet ser annerledes på politiets rolle. Politidirektoratet etterlyser på denne bakgrunn en nærmere redegjørelse for rammene for behandlingsansvaret knyttet til disse oppgavene.

Politidirektoratet er også usikre på innholdet i behandlingsansvaret knyttet til våre oppgaver med grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll (jf. utlendingsloven § 15 og § 21). Det er for direktoratet uklart i hvilken grad politiet blir behandlingsansvarlig for behandlingen av personopplysninger i disse sammenhengene all den tid en stor del av disse oppgavene nettopp gjennomføres ved bruk av DUF/UDB. Til orientering har Politidirektoratet og UDI ved utarbeidelsen av ovennevnte databehandleravtale skilt mellom oppgaver som *politiet* har på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven og oppgaver som politiet gjør i egenskap av førstelinje utlendingsmyndighet på vegne av Utlendingsdirektoratet. Det er i den forbindelse lagt til grunn at politiets bruk av opplysninger fra utlendingsmyndighetens registre er å regne som en utlevering, og at utlevering til politiet gjennom direkte søk til disse formålene skal følges opp nærmere gjennom en informasjonsutvekslingsavtale, i motsetning til det som reguleres gjennom databehandleravtale. Vi viser i den forbindelse også til våre innspill til Justis- og beredskapsdepartementets høring om politiets tilgang til utlendingsmyndighetenes registre (departementets ref.nr. 16/5358-NNO). Slik vi forstår forslaget til ny § 17-7 b vil politiet være behandlingsansvarlig for opplysninger som politiet registrer i utlendingsmyndighetenes registre til disse formålene, men vi imøteser som nevnt en nærmere avklaring på dette.

For øvrig bemerkes at det synes å være en skrivefeil i bestemmelsens annet ledd, direktoratet antar henvisningen skal være til § 83 a første ledd, og ikke annet ledd.

Med hilsen

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Hanne Skallerud
seniorrådgiver



Politidirektoratet
Postboks 8151 Dep
0031 Oslo

OSLO POLICE DISTRICT

Deres referanse:

Vår referanse:

Sted, dato

Oslo, 20.12.2017

Høringsbrev – Endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften som følge av gjennomføringen av EUs personvernforordning i norsk rett

Det vises til Politidirektoratets e-post av 05.12.2017 vedrørende høring fra Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til endringer i utlendingsloven (utl.) og utlendingsforskriften (utlf.). Endringsforslagene gjelder regler om behandling av personopplysninger, og har sin bakgrunn i kommende personopplysningslov (gjennomføring av EUs personvernforordning (GDPR) i norsk rett).

Frist for innspill til Politidirektoratet er satt til 20.12.2017. Høringen er besvart av Felles enhet for utlending og forvaltning, ved Seksjon for utlendingsforvaltning. Det vil vi i det følgende redegjøres kort for våre synspunkter knyttet til utvalgte hovedpunkter i departementets endringsforslag.

Ny uttrykkelig hjemmel til å behandle personopplysninger, jf. utl. § 83 a

Departementet foreslår en generell lovhjemmel for behandling av personopplysninger i utl. ny § 83 a. Forslaget har som nevnt sin bakgrunn i de nye kravene til behandlingsgrunnlag etter den kommende personopplysningsloven/GDPR. Videre vil den generelle lovbestemmelsen fungere som et supplement til de særskilte behandlingsgrunnlagene som allerede finnes i utlendingsloven. Hva gjelder krav til det rettslige grunnlaget vises det til departementets høringsnotat 6. juli 2017 om ny personopplysningslov – gjennomføring av GDPR i norsk rett, i sin helhet.

Oslo politidistrikt er i utgangspunktet positive til endringsforslaget som kan tydeliggjøre det generelle hjemmelsgrunnlaget for behandlingen av personopplysninger. Som departementet også viser til er utkastet til ny generell bestemmelse egnet til å skape større bevissthet rundt behandlingen av opplysninger i de enkelte tilfellene.

I utkast til utl. § 83 a første ledd henvises det til behandling av: *særlige kategorier personopplysninger og opplysninger om straffbare forhold, når dette er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven.* Oslo politidistrikt vil bemerke at bestemmelsens ordlyd avviker fra formuleringen i utl. § 85, som etter sin ordlyd regulerer adgangen til å benytte *vandelsopplysninger* på nærmere angitte vilkår.

Oslo politidistrikt

Seksjon for utlendingsforvaltning
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Schweigaardsgate 15b

Tlf: 22 34 21 00

Org. nr.: 961398142
Giro: 7694.05.08319
www.politi.no

Slik vi forstår systemet det nå legges opp til i lovgivningen, vil utl. § 85 utgjøre et særskilt behandlingsgrunnlag for bruk av vandelsopplysninger i sak om familielinnvandring, jf. utl. § 40 femte og sjette ledd og § 48. Hvilke opplysninger politiet skal utlevere etter utl. § 85 er nærmere regulert i utlf. § 17-8 og videre utdypet i rundskriv fra UDI RS 2010-041. Videre kommer politiregisterlov- og forskrift til anvendelse ved utlevering.

Vi antar at dersom vandelsopplysningene som utleveres etter utl. § 85 skal brukes etter sin hensikt, forutsettes det at mottakers behandlingsgrunnlag er dekkende for den videre behandling. Det er noe uklart for politiet om ordlyden i ny utl. § 83 a, herunder *opplysninger om straffbare forhold*, er tilstrekkelig for den praksis som er etablert for utlevering av vandelsopplysninger etter utl. § 85. På den bakgrunn ser vi et behov for at rekkevidden av § 83 a utdypes nærmere i lovens forarbeider.

Følgende utdrag fra RS 2010-041 pkt. 3.1.3 illustrerer problemstillingen:

"3.1.3. Hvilke opplysninger skal politiet utlevere rutinemessig etter utlendingsforskriften § 17-8 første ledd første punktum

Det er kun spesielle kategorier vandelsopplysninger som politiet skal utlevere rutinemessig i saker som nevnt under punkt 3.1.1.

Ved rutinemessig utlevering av vandelsopplysninger etter utlendingsforskriften § 17-8 første ledd, første punktum, skal politiet gi følgende opplysninger:

- *Opplysninger om at referansepersonen er siktet, tiltalt eller ilagt straff etter straffeloven kapittel 24-26. Det fremgår videre av Ot.prp. nr. 109 (2004-2005) pkt. 2.7.1 at også opplysninger om tidligere straffbare forhold på referansepersonens side kan være relevante selv om referansepersonen ikke ble straffet for forholdene. Forarbeidene til utlendingsforskriften (høringsforslaget til utlendingsforskriften kapittel 17 side 34) presiserer at opplysninger om at referansepersonen har vært anmeldt for forhold etter straffeloven kapittel 24-26 også omfattes. Politiet må følgelig også gi opplysninger om henlagte forhold.*
- *Opplysninger om at referansepersonen er ilagt kontaktforbud etter straffeloven § 57.*
- *Opplysninger om at referansepersonen er ilagt besøksforbud etter straffeprosessloven § 222a."*

Hvorvidt de særskilte behandlingsgrunnlagene oppfyller forpliktelser etter GDPR, eksempelvis om utl. § 85 sikrer de krav som følger av forordningens artikkel 10, er ikke drøftet inngående i høringsnotatet. Etter Oslo politidistrikts syn kunne det vært hensiktsmessig med en helhetlig gjennomgang av behandlingsgrunnlagene slik at forvaltningen hadde et godt fundert grunnlag for sine innspill.

Formålet med behandlingen av personopplysninger

I endringsforslaget foreslår departementet en ny bestemmelse inntatt i utlendingsforskriften § 17-7 a, hvor ulike formål for behandling av personopplysninger listes opp. Departementet presiserer at angivelsen av de ulike formålene i bestemmelsen ikke er ment som en uttømmende liste over sentrale formål behandlingen kan knyttes til. I bestemmelsens annet ledd første punktum åpnes det for behandling av opplysninger myndighetene allerede har fra tidligere saker. Videre, etter annet punktum, kan også opplysninger fra en annen utlendings sak behandles, forutsatt at sakene har nær sammenheng.

Oslo politidistrikt deler departementets oppfatning om at en slik tydeliggjøring av formålene med behandlingen vil kunne bidra til å ivareta den registrertes rettigheter i større grad. Videre vil den foreslåtte bestemmelsen angå rekkevidden for bruk og virke retningsgivende for rettsansvenderen.

Politiet vil understreke at det ikke er uvanlig at en utlending har flere saker til behandling hos utlendingsmyndighetene samtidig og/eller over tid, og videre at opplysninger fra tidligere saker kan ha avgjørende betydning også utover den aktuelle saken. Politiets erfaring er at dette ofte gjør seg gjeldende og da særlig i ukurante saker. Eksempelvis ved tvil knyttet til identitet, pro forma ekteskap eller arbeidsforhold, men også i saker som omhandler tvangsekteskap. Felles for denne typen forvaltningssak er at opplysningene om realitet ofte er fragmentert og først blir tydelig for kontrollmyndigheten når informasjonen vurderes samlet.

Forslaget til ny bestemmelse i utlf. § 17-7 a inneholder ingen hjemler til viderebehandling av allerede innsamlede opplysninger til nye, uforenelige formål, jf. GDPR art. 5 nr. 1 bokstav b og art. 6 nr. 4. Forordningen åpner imidlertid for dette, og departementet ber om høringsinstansenes innspill på tilfeller hvor det er slike behov.

Etter politiets syn vil det ved deling av informasjon mellom forvaltningsorganer til kontrollformål være tydelig behov for viderebehandling av allerede innsamlede opplysninger. For et effektivt tverretatlig samarbeid på tvers av kontrolletatene, er det sentralt at adgangen til viderebehandling fremgår tydelig i regelverket og ikke begrenses av formålsbestemmelsen. Det vises også til tidligere høringsuttalelse fra Oslo politidistrikt 22.09.2017 – Utkast til ny personopplysningslov, under omtale av behandlingsgrunnlag.

Oslo politidistrikts erfaring er at opplysninger om oppholdsgrunnlag kan være avgjørende i vurderinger som foretas av eksempelvis Nav eller Skatt. Videre kan opplysninger fra utlendings saker stå sentralt i arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminalitet ved sentrene for akrim. Politiet deler departementets vurdering av at både ressurs hensyn, hensynet til sakens opplysning og kontroll hensyn, her gjør seg gjeldende og utgjør vektige argumenter for viderebehandling av opplysninger for kontrollformål.

Avslutningsvis vil vi bemerke at ordlyden i utlf. § 17-1 a første ledd bokstav e er begrenset til å omfatte *reisebevis* og følgelig ikke utlendingspass. Politiet utsteder både reisebevis og utlendingspass og foreslår derfor at ordlyden endres til begrepet *reisedokument*, som vil være en dekkende betegnelse for politiets behandling etter bokstav e.

Fastsettelse av behandlingsansvar

Fastsettelse av behandlingsansvar i ny utlf. § 17-7 b har til formål å tydeliggjøre hvem som har behandlingsansvaret. Oslo politidistrikt vil påpeke at ordlyden i bestemmelsen bør harmoneres med utformingen av ny utl. § 84 c, som skal regulere utlevering av opplysninger til politiet, det vises til den pågående regelverksprosess som redegjort for under punkt 2.3 i høringsnotatet.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Oslo politidistrikt kan ikke se at endringsforslagene isolert vil innebære nevneverdige økonomiske konsekvenser for politiet. Endringene vil imidlertid kunne medføre behov for endringer i interne rutiner, styrende dokumenter og retningslinjer. Videre vil det kunne bli behov for opplæring som følge implementering av GDPR generelt, da det samlet sett vil bli omfattende endringer i personvernregelverket.

Med hilsen

Jan Eirik Thomassen
Driftsenhetsleder

Saksbehandler:
Thea Sjuve Johansen
Juridisk rådgiver
Telefon: 22 34 22 14

Dokumentet er godkjent elektronisk. Du kan på forespørsel få en underskrevet versjon av dette dokumentet.



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
201700963

Dato
04.01.2018

Unntatt offentlighet
Offl § 15 (2)

Høringssvar – Foreleggelse av høringsnotat - Endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften som følge av gjennomføringen av EUs personvernforordning i norsk rett.

Vi viser til Politidirektoratets (POD) e-post av 05.12.2017, vedlagt Justis- og beredskapsdepartementets utkast til høringsnotat av 27.november om endringer i utlendingsloven og forskriften. Departementet foreslår at utlendingsmyndighetenes grunnlag for behandling av personopplysninger gis en klar hjemmel i utlendingsregelverket.

Endringene gjelder i all hovedsak ny utlendingslov § 83 a og utlendingsforskriften § 17-7 a og § 17-7 b.

Frist for tilbakemelding til POD var 20.desember 2017. Politiets utlendingsenhet (PU) har fått utsatt frist til 4.januar 2018. Sett hen til den korte høringsfristen på et tema som er viktig for politiet, mener PU det hadde vært ønskelig med lengre frist for en grundigere vurdering av høringsnotatet.

Nedenfor følger tilbakemelding fra PU. Under punkt 1 beskriver vi innledningsvis kort om bakgrunn og forholdet til annet pågående arbeid om endring av utlendingsloven som har nær tilknytning til utkastet til høringsnotat. Vi nevner behovet for en felles behandling og hvorfor det kan være hensiktsmessig. I punkt 2 følger enkelte merknader til forslaget til høringsnotat. PU har ikke hatt anledning til å kommentere alle detaljer innenfor den tiden vi har hatt til rådighet.

1 Innledning

Bakgrunn

Bakgrunnen for forslagene til lovendring er EUs nye personvernforordning (EU) 2016/679 (heretter kalt personvernforordningen eller forordningen). Forordningen er som kjent foreslått å gjøres gjeldende i norsk rett ved inkorporasjon, samt at det skal gjøres enkelte

Politiets utlendingsenhet

Besøk: Økernveien 11-13, 0653 Oslo
Post: Postboks 8102 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 35 37 00
E-post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva
Bankgiro: 7694.05.10836

tilpasninger/endringer i særlovgivningen. Departementet uttaler at endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften anses som hensiktsmessig for å sikre et godt hjemmelsgrunnlag for behandling av personopplysninger på utlendingsfeltet med ny personvernforordning. Det foreslås derfor en *generell* lovhjemmel for behandling av personopplysninger i utlendingsloven. I tillegg foreslås det regler i utlendingsforskriften om *hvilke formål* personopplysningene kan behandles for, om adgangen til *viderebehandling for nye formål*, samt regler om behandlingsansvarlig. Endringene gjelder ny § 83 a i utlendingsloven og endringer i utlendingsforskriften § 17-7a og § 17-7b.

Forholdet til andre forslag om endringer i utlendingsloven som følge av personvernforordningen

Når det som en følge av EUs personvernforordning foreslås bestemmelser i utlendingsloven om behandlingsgrunnlag og formål, bør det sees hen til andre endringer i utlendingsloven som har nær sammenheng med forslagene. Vi viser i denne sammenheng til departementets foreleggelse av utkast til proposisjon: *Endringer i utlendingsloven (utlevering av opplysninger til politiet)*.

Forslagene i proposisjonen gjelder ny bestemmelse i utlendingsloven § 84 c og endringer i § 100. Departementet foreslår å lovfeste at det kan åpnes for direkte søk når det gjelder utlevering av opplysninger til grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll, personopplysninger (opplistet) til politimessige formål, samt kvalitetskontroll av politiets registre. Det foreslås at det uttrykkelig reguleres at utlevering i form av direkte søk bare kan finne sted dersom den behandlingsansvarlige samtykker. Videre mener departementet at det må komme tydeligere frem at det fra lovgivers side ikke er ønskelig at direkte søk kan finne sted i saker som gjelder utlevering av andre opplysninger til politiet når det er nødvendig til forebygging og etterforskning.

PU leverte tilbakemelding på utkastet til proposisjon den 31.12.2017, med referanse nr. 201700995. Vi skriver der blant annet følgende:

"PU er bekymret for at departementet med dette utkastet til proposisjon ikke i tilstrekkelig grad ivaretar de nødvendige samfunnsmessige behovene som begrunner at politiet skal gis direkte tilgang til opplysningene som er lagret i DUF. Departementet har etter en avveining tillagt personvern hensyn større vekt enn hensynet til samfunnssikkerhet og kriminalitetsbekjempelse, som er politiets ansvar."

PU mener det er en direkte rettslig sammenheng mellom forslaget til ny bestemmelse i utlendingsloven § 84c om utlevering av opplysninger fra utlendingsmyndighetene til politiet, og forslaget til ny generell bestemmelse i § 83a om behandling av personopplysninger etter utlendingsloven og forslag til nye regler i utlendingsforskriften om formål for innhenting og adgang til viderebehandling for nye formål. Departementet uttaler i pkt.6.2.1 i utkastet til proposisjon at det har vært uklart om den direkte tilgangen politiet har i dag som ledd i utlendingsforvaltningen, kan benyttes til oppgaver politiet utfører i forbindelse med grensekontroll og utlendingskontroll. Dette som følge av at utlendingsloven ikke inneholder noen klar regulering av *hvilke formål* opplysningene i registeret kan benyttes til. Selv om dette ligger som en *forutsetning* i utlendingslovens forarbeider, mener departementet at adgangen til å innhente opplysninger fra utlendingsmyndighetenes registre må fremgå klarere av regelverket.

I vår tilbakemelding på proposisjonsutkastet anmodes POD om å vurdere en felles behandling av endringene i utlendingsloven som er knyttet til personvernforordningen.

Vi mener at hensynet til oversikt, helhet og sammenhenger i regelverket taler for en samlet fremstilling av alle endringene i utlendingsloven og utlendingsforskriften som er knyttet til EUs nye personvernforordning. Desto mer synes det nødvendig og hensiktsmessig fordi POD ikke fikk gjennomslag for forslaget om at politiet skal ha *rett til* utlevering av opplysninger i forbindelse med grensekontroll og utlendingskontroll, og at utlevering skal skje gjennom direkte søk. Det er heller ikke foreslått en plikt til utlevering av opplistede personopplysninger som er nødvendige for politimessige formål eller for kvalitetskontroll av politiets registre. Bestemmelsene er foreslått som "kan" bestemmelser. Når det gjelder adgang til direkte søk, foreslår departementet at utlevering *kan* skje i form av direkte søk, men kun dersom behandlingsansvarlig samtykker. For utlevering i forbindelse med forebygging og etterforskning, foreslås å lovfeste at det *ikke* kan gis adgang til direkte søk. Det foreslås også at politiet som utgjør utlendingsmyndigheten heller ikke kan utlevere opplysninger etter anmodning, men at det må være UDI som skal behandle anmodning om utlevering.

PU synes det er bekymringsfullt at det ikke er gitt en "skal"-regel om utlevering av opplysninger fra utlendingsmyndighetene til politiet. Vi mener tungtveiende og nødvendige samfunnsinteresser som samfunnsikkerhet, kriminalitetsbekjempelse og ID-avklaring tilsier at politiet har behov for rask avklaring av identitet og oppholdsstatus, men også at det raskt gis tilgang til andre opplysninger når det er nødvendig i forbindelse med forebygging og etterforskning. Hvorvidt utlevering av opplysninger til disse formålene *anses å omfattes av grunnlaget og formålet for innsamlingen*, bør gjennomgås nærmere i forarbeidene til lovendringene.

Vi tror det er behov for en grundig og helhetlig juridisk vurdering. De enkelte oppgavene til politiet må vurderes helt konkret opp mot formålet med utlendingsloven, bestemmelsene i utlendingsloven som gir rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger, personvernforordningen med angitte grunnprinsipper for behandling av personopplysninger, regler om behandlingsgrunnlag og angitte formål, samt det nye direktivet om behandling av personopplysninger i forbindelse med kriminalitetsbekjempelse mv, direktiv (EU) 2016/680. (Erstatter rammebeslutning 2008/977/JIS, som er gjennomført i politiregisterloven.)

Vi viser til vår høringsuttalelse til proposisjonene i sin helhet.

2 Merknader til enkelte av punktene i forslag til høringsnotat

Punkt 2 Bakgrunn - Punkt 3 om gjeldende rett

Høringsnotatet viser her til andre pågående regelverksprosesser. Som nevnt ovenfor bør POD vurdere å anbefale en samlet behandling. Det er deler av fremstillingen i utkast til proposisjon om utlevering av opplysninger til politiet som kan bidra til en bedre vurdering av utformingen av en generell hjemmel om behandlingsgrunnlag og bestemmelser om formål med innhenting av opplysninger.

Under punkt 3 om fremstilling av gjeldende rett savnes også en kort gjengivelse av forholdet til Norges øvrige folkerettslige forpliktelser i henhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8 og gjennomgang av relevant praksis fra

EMD, slik det er gjort rede for i utkast til proposisjon. Dette kan beskrives kort innledningsvis eller det kan tas opp under hvert forslag hvor gjeldende rett beskrives.

PU bemerker til pkt. 3.3 at vi deler departementets vurdering av at det er nyttig med en henvisning til personopplysningsloven i utlendingsloven.

Punkt 4 Behandlingsgrunnlag – særlig om nødvendighetskriteriet

PU støtter departementets forslag om en generell lovhjemmel i utlendingsloven for behandling av personopplysninger, selv om oppgavene i dag i hovedsak er lovpålagte og behandlingen derfor forutsetningsvis må antas å følge av nasjonal rett, jf. forordningens artikkel 6 nr. 3 og artikkel 9 nr. 2 bokstav g (behandling nødvendig på grunnlag av nasjonal rett). Når det gjelder nærmere fremstilling om hva det supplerende rettsgrunnlaget må og kan inneholde, viser departementet til høringsnotat 6. juli 2017 om ny personopplysningslov – gjennomføring av personvernforordningen i norsk. PU mener det med fordel her kunne sies noe mer. Vi er noe usikre på om det er tilstrekkelig klargjøring at overordnede formål med behandlingen av opplysningene fremgår av utlendingsloven, eller om det ville vært mer hensiktsmessig at de konkrete formålene utdypes i forskrift. Det som taler for en slik inndeling er at fremtidige behov for konkrete endringer enklere kan gjennomføres når bestemmelsene er regulert i forskrift.

Departementet skriver på side 11 at forslaget til ny § 83 innebærer en presisering av nødvendighetskravet i forordningen. Det sentrale her er at det ikke skal innhentes eller behandles flere opplysninger enn det som trengs for formålene, og at opplysningene skal være relevante og ha saklig sammenheng med formålet som søkes oppnådd med behandlingen. Det er imidlertid her den enkelte rettsanvender støter på utfordringer. Det vil være umulig å detaljregulere alle formål, men i høringsnotatet og forarbeidene til loven kan en beskrive konkrete eksempler. I lovteksten kan det gis veiledning om hvilke hensyn som kan være relevante i vurderingene. Det kan for eksempel i § 83 første ledd tas med en henvisning til utlendingslovens formålsbestemmelse: "Ved vurderingen av hva som anses som nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven vises det til utlendingsloven § 1."

Det er uklart ut fra departementets redegjørelse under dette punktet om formålet med innsamlingen av opplysningene skal avgrenses til "sak etter loven", i betydningen enkeltsaker. Vi viser til at forordningens artikkel 5 nr. 1 bokstav b slår fast at personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelige angitte og berettigede formål. Det er således ingen skranker i forordningen mot at det i nasjonal rett reguleres at opplysningene også samles inn med et overordnet formål om for eksempel ID-kontroll i andre sammenhenger enn i "sak etter loven", f.eks. i forbindelse med en alminnelig utlendingskontroll, eller i andre sammenhenger når politiet må avklare om utlendingen har korrekt identitet.

PU mener at hensynet til politiets behov for opplysninger fra utlendingsmyndighetene ved direkte søk i ulike sammenhenger taler for at formålet med å innhente opplysninger ikke bare gjelder ved "sak etter loven", men også er nødvendig i forbindelse med ulike kontrolloppgaver som politiet ivaretar. En slik forståelse mener vi støttes av utlendingslovens formålsbestemmelse; "... grunnlag for regulering og kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket, ...", samt bestemmelser om ulike kontrollfunksjoner som grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll.

En sentral oppgave for politiet er ID-kontroll i mange sammenhenger, som gjør det nødvendig med utlevering av opplysninger for å avklare identitet og oppholdsstatus. PU har en særskilt innsikt i ID-problematikken på utlendingsfeltet, blant annet om hvor vanskelig det er å klarlegge rett identitet, om hvor enkelt det er å etablere falsk identitet, samt å få registrert og kunne benytte flere identiteter. I alle saker med utenlandsk gjerningsperson eller mistenkt, vil det kunne være behov for opplysninger fra DUF for å avklare identitet. Høringsnotatet bør beskrive utfordringer offentlige myndigheter har når det gjelder muligheten for å etablere falske identiteter og flere identiteter i Norge. Kompleksiteten i ID-problematikken på utlendingsfeltet burde være allment kjent for sentrale offentlige aktører. Det er imidlertid fortsatt nødvendig å beskrive utfordringene og uheldige samfunnsmessige konsekvenser av mulighet for ID-misbruk i forbindelse med forslag til relevante lovendringer. Omfanget av problemet er ikke enkelt å få statistikk på, men kvalitative rapporter (blant annet som NID-senteret har utarbeidet), kunnskap om utlendingsregelverket som gir mulighet for misbruk, og politiets erfaring bør videreformidles.

Høringsrunder kan således bidra til en forståelse for at reglet om personvern bør ta høyde for endringer i kriminalitetsbildet, og ikke sperre for utveksling av informasjon lagret i registre som enkelt kan bli tilgjengelig for politiet.

Det norske samfunnet har et legitimt behov for å vite hvem som oppholder seg i landet. Dette er et viktig overordnet samfunnshensyn som ikke strider mot utlendingslovens formålsbestemmelse. Ved utforming av nye regler bør dette hensynet ses hen til ved vurderingen av utforming av bestemmelsene.

PU anbefaler at høringsnotatet redegjør mer om bakgrunnen for ID-problematikken. POD bør vurdere å be departementet utrede nærmere om utlendingslovens generelle bestemmelse om behandlingsgrunnlaget kan formuleres slik at innsamlingen ikke avgrenses til "saker etter loven" men omfatter andre nødvendige samfunnsmessige hensyn. I denne sammenheng bes om avklaring av om formuleringen i utlendingsforskriften § 17-7 a første ledd: "... eller utføre andre oppgaver etter loven,..." også omfatter ulik kontrollvirksomhet som ikke er direkte knyttet til "sak etter loven".

En slik avklaring vil være nyttig når utlendingsloven § 84 c om utlevering av opplysninger til politiet skal utformes.

PU viser til at vi i en rekke sammenhenger har bemerket at politiets direkte tilgang til DUF ikke skal begrenses til de registrerte opplysningene, men at det også er nødvendig med tilgang til saksdokumentene. Vi nevner blant annet at tilgang til eventuelle kopier av pass og andre ID-dokumenter som er lagret i DUF, er viktig ved undersøkelser av identitet. Selv om for eksempel pass tidligere ikke har blitt underlagt dokumentkontroll, kan det også utfra kopier være en mulighet for senere å sjekke om dokumentet er falskt.

Punkt 5 Formålet med behandlingen – om prinsippet om formålsbegrensning

Vi viser til våre merknader til punkt 4 som også har betydning for redegjørelsen under dette punktet. En presisering av hva behandlingsgrunnlaget omfatter og hva som beskrives om formålet med innhentning, vil ha betydning for hva som vurderes som viderebehandling, samt hvilke formål som er uforenlig med de opprinnelige formålene som skal være spesifikke, uttrykkelig angitt og berettigede formål.

Under dette punktet fremgår at forordningens artikkel 6 nr. 4 fastslår at behandling av uforenlige formål også er tillatt hvis det i nasjonal rett er åpnet for behandling av uforenlige formål for ivaretagelse av de formål som fremgår av artikkel 23 nr. 1 (herunder viktige mål av generell samfunnsinteresse, jf. bokstav e.) Høringsnotatet kan med fordel beskrive noe mer om forholdet mellom forordningens artikkel 5 nr. 1 bokstav b (spesifikke, uttrykkelig angitt og berettigede formål) artikkel 6 nr. 4 og artikkel 23 nr. 1.

PU støtter departementets forslag om å tydeliggjøre formålet med utlendingsmyndighetenes behandling av personopplysninger i større grad enn i dag. Vi deler vurderingen av nødvendigheten av at utlendingsforskriften § 17-7 a skal ha en ikke uttømmende liste over sentrale formål behandlingen kan knyttes til og at angivelse av formålene i større grad kan legge til rette for lovlig viderebehandling. Vi deler også vurderingen om at rekkevidden av det overordnede formålet med behandling må tolkes i lys av lovens formålsbestemmelse. Som nevnt ovenfor mener vi dette bør fremgå av ordlyden i § 83 a.

Vi spør imidlertid om en vurdering av om offentlig myndighetsutøvelse i denne sammenheng tilsier at bestemmelsene må begrenses til at det bare er utlendingsmyndighetene som kan behandle opplysninger etter loven § 83 a og forskriften § 17-7 a, eller om det kan reguleres i nasjonal rett at politiet kan behandle opplysningene når det er nødvendig utfra kontrollhensyn som for eksempel avklaring av ID i ulike sammenhenger. Vi viser blant annet til bestemmelser om grensekontroll som nå skal reguleres i en egen lov. Grensekontrollen omfattes av utlendingslovens formålsbestemmelse. Videre nevner vi kontroll av politiregistre, kontroll av mistenkt, siktet, eller straffede, samt forebygging og etterforskning, jf. også utkast til proposisjon med forslag om nye bestemmelse i utlendingsloven §§ 84 og 100 om utlevering av opplysninger til politiet, som ikke oppstiller en plikt for utlendingsmyndighetene til å gjøre dette.

På side 15 ber departementet om høringsinstansenes syn om det bør åpnes for viderebehandling i tilfeller hvor dette ellers ikke ville vært lovlig iht. kompatibilitetsbestemmelsen i forordningens artikkel 6 nr. 4. Vi viser til hva vi har bemerket ovenfor om behov for nærmere redegjørelse om forholdet mellom forordningens artikkel 5 nr. 1 bokstav b, artikkel 6 nr. 4 og artikkel 23 nr.1. En slik beskrivelse vil bidra til å avklare hva som eventuelt anses å være uforenlig formål og faller utenfor bestemmelsene slik det er utformet.

PU har for øvrig i tidligere sammenhenger, senest i vår tilbakemelding av 31.12.2017 til utkast til proposisjon, tatt opp behovet for at politiet skal få opplysninger fra DUF i form av direkte søk. En sentral begrunnelse for dette er å forhindre ineffektivt politiarbeid, ved at det gis bestemmelser som vanskeliggjør "politiarbeid på stedet", som er beskrevet som noe av det viktigste innen metodeutvikling i politiet på mange år. En sentral del av det å håndtere hendelser når de nettopp har skjedd er å sjekke nødvendige opplysninger via nettbrett og redusere bruk av tid som går med til å innhente informasjon. Vi viser til at departementet på side 15 i høringsnotatet uttaler at ressurs hensyn, opplysningshensyn og kontrollhensyn er viktige mål av generell samfunnsinteresse. PU deler vurderingen og mener det må tillegges stor vekt ved utforming av regelverket.

Ytterligere innspill om behov for nærmere bestemmelser om viderebehandling kan PU eventuelt komme tilbake til.

PU har i denne omgang ikke ytterligere kommentarer til utkastet.

Vennlig hilsen

Kristel Lee Høgslett
fungerende avdelingsleder

Anne Karin Storhaug
politiadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



POLITIET
KRIPOS

Politidirektoratet
politidirektoratet@politiet.no

NCIS Norway

Deres referanse:
E-post av 05.12.2017

Vår referanse:
2017/02793

Sted, dato
Oslo, 18.12.2017

HØRINGSSVAR – ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGSFORSKRIFTEN – UTLENDINGSMYNDIGHETENES BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 27.11.2017 med forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften som følge av gjennomføringen av EUs personvernforordning i norsk rett, samt tilhørende e-post fra Politidirektoratet av 05.12.2017. Direktoratet har bedt om at eventuelle innspill til høringen oversendes innen 20.12.2017.

Kripos har ingen merknader til eller innvendinger mot innholdet i høringsforslaget. Vi vil imidlertid benytte anledningen til å belyse en problemstilling nært tilknyttet innholdet i høringsforslaget.

Etter utlendingsloven § 100 annet ledd annet punktum kan politiet "bruke" utlendingsregisteret i forbindelse med etterforskningen av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder. Formuleringen "bruke" fremstår som utdatert og samsvarer ikke med begrepsbruken som benyttes i øvrig personopplysningsregelverk. Videre gir den heller ikke en dekkende beskrivelse av politiets tilgang til utlendingsregisteret. Kripos foreslår derfor at ordlyden i utlendingsloven § 100 annet ledd annet punktum endres. Språkdrakten bør harmoniseres med øvrig regelverk vedrørende politiets behandling av opplysninger, og det bør tydeliggjøres at politiets "bruk" av utlendingsregisteret i realiteten er en utlevering av opplysninger til politiet ved elektronisk tilgang til registeret.

Med hilsen

Vigleik Antun
assisterende Sjef Kripos

Saksbehandler:
Hanne Steen Lindstad
rådgiver
Telefon: 23 20 82 51

Kopli:
Det nasjonale statsadvokatembetet

Kripos

Post: Pb. 8163 Dep., 0034 Oslo
Besøk: Brynsalléen 6, 0667 Oslo
www.politi.no/kripos

Telefon: (+47) 23 20 80 00
Telefaks: (+47) 23 20 88 80
E-post: kripos@politiet.no

Org. nr: 974 760 827